Comisión de Transporte, Comunicaciones y Obras Públicas
Carpeta Nº 150 de 2010

Versión Taquigráfica N° 251 de 2010

OBRAS DE INFRAESTRUCTURA DE PUERTOS BAJO LA ÓRBITA DE LA ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE PUERTOS (ANP)

Modificación del artículo 269 de la Ley Nº 18.362

SEÑOR MINISTRO DE TRANSPORTE Y OBRAS PÚBLICAS

Versión taquigráfica de la reunión realizada el día 14 de setiembre de 2010

(Sin corregir)

PRESIDE:	Señor Representante Pedro Saravia.
MIEMBROS:	Señores Representantes Gonzalo de Toro, Guzmán Pedreira, Jorge Pozzi y Richard Sander.
ASISTEN:	Señores Representantes Juan Manuel Garino Gruss y Jaime Mario Trobo.
INVITADOS:	Señores Ministro de Transporte y Obras Públicas, Enrique Pintado y Subsecretario, ingeniero Pablo Genta. Por la Administración Nacional de Puertos: señores Alberto Díaz (Presidente); Juan José Domínguez (Vicepresidente); y doctor José Pedro Pollak (Director).

SEÑOR PRESIDENTE (Saravia).- Habiendo número, está abierta la reunión.

La Comisión tiene el agrado de recibir al Ministro y al Subsecretario del Ministerio de Transporte y Obras Públicas, señor Enrique Pintado e ingeniero Pablo Genta, y al Directorio de la Administración Nacional de Puertos, integrado por su Presidente, señor Alberto Díaz, su Vicepresidente, señor Juan Domínguez, y el Director, doctor José Pollak.

La convocatoria, si se quiere de apuro, es en función de un proyecto relativo a obras de infraestructuras de puertos bajo la órbita de la Administración Nacional de Puertos, presentado por Diputados del Frente Amplio respecto al que se nos solicitó el estudio y aprobación en el mismo día, lo que no pudimos hacer, porque al día siguiente pasó al plenario. Luego de un intercambio de opiniones coincidimos en que era bueno que volviera a Comisión, para tener por lo menos la opinión de la Administración Nacional de Puertos, con la

presencia además del señor Ministro. Esta sesión no solo será más ilustrativa sino que nos va a permitir conocer más en profundidad se trata de una modificación del artículo 269 de una ley de presupuestos que amplía las potestades otorgadas a los puertos pertenecientes al Ministerio de Transporte y Obras Públicas y a la Administración Nacional de Puertos el uso y las posibilidades del manejo de obras de infraestructura, cómo funcionarían, cuáles son las presentaciones, las posibilidades de los privados, las prioridades o no que se les daría para eso, las formas de pago y eventualmente los modos de licitación. En ese sentido, en alguna oportunidad hemos hablado con el señor Ministro de la interrelación del Gobierno y de los capitales del Estado con las actividades privadas.

SEÑOR MINISTRO DE TRANSPORTE Y OBRAS PÚBLICAS.- Es un gusto estar nuevamente en esta Comisión.

Más allá de los detalles que después el ingeniero Díaz dará respecto de la aplicación específica en la Administración Nacional de Puertos, aprovechamos la oportunidad para fundamentar este artículo y, a la vez, hacer una solicitud a la Comisión. Este artículo pretende igualar una condición que hoy tiene el Ministerio de Transporte y Obras Públicas, a través de la Dirección Nacional de Hidrografía, de canjear obras de infraestructura por tarifas futuras a quienes hagan esas obras y sean usuarios de los servicios correspondientes. En este caso se trata de lo relativo a los servicios de puerto que administra la Dirección Nacional de Hidrografía o que están a cargo del Ministerio de Transporte y Obras Públicas.

La ventaja o el beneficio de este modo de trabajo es que permite adelantar y contar con los recursos para hacer obras de infraestructura que por el tiempo o los recursos que estas demandan no se dispondrían de ellas a cambio de futuras tarifas que debería pagara quien construye la obra y es usuario de los servicios por los cuales se están construyendo las obras, lo que no representaría un uso exclusivo sino preferente. Esta es una condición establecida en el artículo y es un instrumento más de los que poseemos como el de las licitaciones, el de la concesión dentro de muy poco tiempo el Parlamento discutirá la ley de asociación público privada y esta otra forma que nos permite, como en el caso de La Paloma, adelantar construcciones de obras por parte de privados. Puede establecerse que el proceso sea competitivo, si hay más de un interesado. Eso nos permitiría no tener erogaciones futuras sino que renunciaríamos a recursos que habitualmente podríamos obtener pero que no cobraremos si esas obras no existen.

Ya que estamos, nuestra intención es solicitar a la Comisión que incorpore en la iniciativa a AFE. La Administración de Ferrocarriles del Estado está en un proceso de fortalecimiento de su unidad de negocios, pero si así lo dispone el Poder Legislativo este instrumento le permitiría avanzar no solo en obras de infraestructura que podrían hacer usuarios del servicio ferroviario sino también en equipamiento y material rodante, que son los rubros en los que estamos pensando, dado que son materiales muy costosos. Además, en cierta medida estaríamos obteniendo crédito en una operación que sería beneficiosa tanto para públicos como para privados.

Esta es la base conceptual. La ANP nos planteó la iniciativa de tener una equiparación con la Dirección Nacional de Hidrografía para el caso del que estamos hablando, y ahora estamos pensando en equiparar la ANP con AFE, más allá de que son distintos rubros.

SEÑOR TROBO.- En primer lugar, quiero que quede constancia de que en la sesión en que la Cámara se proponía tratar este tema el Partido Nacional entendió que era procedente y elemental que la Comisión de Transporte, Comunicaciones y Obras Públicas lo considerara en profundidad, conociendo la opinión de todas las ramas de la Administración vinculadas con el tema. Se planteó esto porque no se trata solo de habilitar a las entidades públicas a hacer cosas que hoy no pueden realizar sino que es un tema de envergadura, importante, que tiene que ver con el procedimiento de inversión y de compra del Estado.

Es sabido que conceptualmente partimos de la base de la necesidad de la participación del sector privado en el desarrollo de las inversiones y también teniendo en cuenta que ha habido posiciones políticas en contra de esta corriente sobre todo de quienes están hoy en el Gobierno, que en algún momento fue calificada de neoliberal. Hoy ya no solo tenemos mecanismos de participación de inversión privada en obras de carácter público sino que también se está avanzando en una legislación en ese sentido, y para nosotros es bueno que

así sea. Eso sí: el avance no puede ser caótico. Debe ser organizado, ordenado y partir de una serie de presupuestos que hagan que se conduzca de una manera razonable.

Entonces, para pensar en extender a la Administración Nacional de Puertos una norma que se dictó en 2008 para facultar al Ministerio de Transporte y Obras Públicas a realizar cierta operación en los puertos hay que tener claro la diferencia de escala entre los puertos que administra la Dirección Nacional de Hidrografía y los que administra la ANP y, obviamente, es necesario conocer cuál fue el resultado de aquella norma aprobada en 2008. Por eso, para nosotros sería muy importante saber cuántas operaciones se hicieron bajo el régimen de la Rendición de Cuentas de 2007, cuáles fueron esas intervenciones, quiénes fueron los operadores privados que participaron, cómo ofrecieron a la Administración realizarlas y qué resultados se obtuvieron.

Más allá de eso, quiero decir que no deja de causarnos cierta sorpresa que la iniciativa no tuviera origen en el Poder Ejecutivo. Si bien todos los legisladores tenemos iniciativa legislativa en aquellas cuestiones que no lo prohíbe la Constitución, en este caso, francamente, nos llamó la atención que no fuera iniciativa del Poder Ejecutivo e, inclusive, que en el debate parlamentario no se trajera como antecedente la opinión del Poder Ejecutivo, que es el que establece las direcciones políticas en materia de gestión, tanto en el ámbito centralizado como en el autónomo.

En definitiva, planteo ahora las preguntas sobre los antecedentes al señor Ministro y luego, en todo caso, formularía algunas interrogantes a las autoridades de la ANP, a efectos de saber qué hay en carpeta que pueda incluirse dentro de este régimen, cuáles son las alternativas o posibilidades que esto facilitaría, quiénes aspiran a hacer este tipo de inversiones y para qué tipo de operaciones portuarias se piensan, porque la perfección de la redacción de la ley tiene mucho que ver con las expectativas que se depositen en ella. Lo digo porque muchas veces se dictan normas declarativas y luego, cuando pretendemos llevarlas a la práctica, no podemos hacerlo porque no están en condiciones de ser aplicadas.

Ya existe la licitación pública con ciertos límites a veces estos instrumentos parecen pesados, pero son mecanismos de transparencia que la Administración tiene y también el régimen de iniciativa privada, que no solo es novedoso y diferente sino que permite que los privados presenten su iniciativa y su idea, a efectos de que luego puedan llevarse adelante obras de transformación y conseguir equipamiento. Ahora tendríamos un nuevo mecanismo por el que se descontaría, de la tarifa que debería pagarse, la realización de una obra para atender una necesidad del usuario. A nosotros nos interesaría saber si esa necesidad es propia, si es colectiva, etcétera. En definitiva, queremos que nos informen qué tipo de administración se hará con una autorización de estas características.

SEÑOR MINISTRO DE TRANSPORTE Y OBRAS PÚBLICAS.- Con respecto al trámite parlamentario, como bien dijo el señor Diputado Trobo, los legisladores no están impedidos de tener iniciativa en esta materia. En realidad, no lo planteamos como iniciativa del Poder Ejecutivo porque hace tres meses que el proyecto está en la Comisión y ese lapso nos pareció prudencial para el tratamiento de un tema importante. Habíamos elegido el camino del Presupuesto, pero pensamos que por esta vía de la iniciativa llegaría a término mucho más rápido. La incorporación de este artículo en el Presupuesto que podría haber sido lo más razonable nos habría demandado mucho más tiempo. En todo caso, podemos tener diferencias en cuanto a la interpretación de los caminos, pero no en cuanto a la voluntad de que esto sea así y de que estas cuestiones se procesen de esta manera.

En cuanto a qué obras se hicieron, debo decir que el detalle y los operadores que trabajaron en ellas lo proporcionaremos después porque no quisiera trabajar solo con la memoria. Tiene que haber una coincidencia entre el interés de la Administración en realizar determinadas cuestiones y el interés del actor privado. No es que al privado se le ocurra hacer tal o cual infraestructura y por esta ley esté autorizado a hacerla y a descontar de las tarifas, sino que tiene que estar dentro de los planes estratégicos o directores de quienes administran determinadas situaciones y tiene que haber una coincidencia.

¿Cómo se operó? En La Paloma se está trabajando bajo esta modalidad y también en el puerto de Punta del Este, lo que nos permitió acelerar y poner a punto una cantidad de obras para atender la temporada turística. Nunca hubo contraposición de intereses entre los operadores privados. No hubo necesidad de entrar en un proceso competitivo porque todo se hace dentro de ciertas normas y, por lo general, los empresarios que buscan su interés tratan de que las obras no entren en los esquemas de los competición sino más bien en lugares donde se actúa no digo en forma monopólica pero sí única. Aun así, para ponernos a salvaguarda de

cualquier actitud monopólica o predominante se establece que el uso de la infraestructura que se hizo con el capital que adelantó la empresa privada y que tiene intención de usar no es excluyente sino preferente. En el caso de la concurrencia de dos empresas para usar la misma infraestructura, habrá una preferencia pero no una exclusividad, de modo tal de no alterar la actuación del mercado a través de quien tiene mayores capitales para hacer determinadas obras.

Insisto en que para nosotros es un método que nos permite la realización de las obras incluidas en los planes directores de cada uno de quienes están administrando estos espacios comerciales, y se trata de una financiación que no tiene intereses. Esa es la ventaja.

Es cierto que hay otros instrumentos, como la iniciativa privada, que hay que perfeccionar. Los expedientes de esta iniciativa llevan un proceso, y el más rápido es de dos años o dos años y medio. Creo que lo tenemos que perfeccionar para acelerar los trámites. No creo que haya tanto interés de invertir en Uruguay como para esperar tres, cuatro o cinco años a que demos respuesta. Aun así, el puerto pesquero de Capurro, que fue una iniciativa privada, llevó un trámite de muchísimos años. Por suerte, el inversor que estuvo a punto de retirarse va a participar de la licitación.

La iniciativa privada culmina en una licitación y el que tiene la iniciativa posee una ventaja que va desde el 5% al 20%, según el tiempo en que el Estado manifieste el interés. Obviamente, va a estar la asociación público privada. Es cierto que también está la concesión y la licitación.

En el marco de la Administración Nacional de Puertos se dan todas las situaciones. Tenemos operadores privados, concesiones, licitaciones, iniciativas privadas, seguramente vamos a participar de la asociación público privada, y faltaba este instrumento cuyo propósito es adelantar recursos y construir con rapidez. No olvidemos que estamos en un espacio competitivo con otros puertos de la región, y cuando se está en competencia se tiene que actuar con rapidez. Eso es lo que queremos: instrumentos para actuar con rapidez.

Sobre la calificación política respecto a cómo se catalogan ciertos procesos, debo decir que siempre fui partidario de esto. En las versiones taquigráficas parlamentarias hay constancia de que nunca juzgué los instrumentos que se ponen a disposición. Es más: algunos de ellos los voté favorablemente y estos instrumentos se han utilizado en forma exitosa. Creo que los instrumentos no son ni buenos ni malos. Lo que puede ser malo es cómo uno los utiliza. Todos ponen como ejemplo que el cuchillo usado para comer no representa ningún peligro, pero si se utiliza como arma termina siendo el vehículo de un asesinato.

Siempre fui partidario de estos instrumentos. En esta meta del Uruguay Logístico 2030, en la que el puerto juega un papel central, es vital que nuestro puerto y nuestras terminales portuarias sean competitivos a efectos de ganar esa competencia que tenemos con los hermanos de la zona para convertirnos en el polo de distribución de mercancías y personas de la región al mundo y del mundo a la región.

Estamos pidiendo un instrumento más, que ya empezó a funcionar en 2007 y que vamos a proporcionar efectivamente. Por suerte, no tenemos una actuación monopólica de ninguna empresa lo que es para mí una preocupación muy válida en cuanto a la construcción de infraestructura.

Este instrumento tiene utilidad en inversiones de no mucho monto respecto a las grandes infraestructuras. Las estructuras de grandes montos se licitan y se concesionan. Me acota con razón el señor Subsecretario que la recuperación del capital por el no pago de esa tarifa tampoco es por la eternidad.

SEÑOR DE TORO.- Quiero hacer algunas puntualizaciones para que consten en la versión taquigráfica.

El otro día en el plenario se dijo y hoy se volvió a repetir que parecía haber una preocupación especial por parte de los Diputados del Frente Amplio en aprobar este proyecto y que no haya venido del Poder Ejecutivo. El señor Ministro ya explicó que este proyecto estuvo un mes y medio o dos meses en esta Comisión. Hubo negligencia de todos, y todos somos responsables. El apuro en el procedimiento fue producto de una situación especial, pero debe quedar claro que no hubo ningún tipo de intencionalidad por parte de ningún miembro del Frente Amplio firmante de este proyecto.

La iniciativa tiene varias salvaguardas establecidas previamente. El uso de la infraestructura no es exclusivo sino preferencial. Frente a una solicitud de un privado siempre está el mecanismo de la licitación, lo que también está expresado en el proyecto. Estas dudas se habían planteado en el plenario. Como no hubo tiempo de aclararlas, quería que quedaran en la versión taquigráfica.

Por otra parte, a lo que expresó el señor Ministro quiero agregar que los instrumentos no son buenos o malos. Un instrumento es o no es neoliberal no en función del instrumento sino en función de lo que se persigue, de lo que se busca, de las prestaciones que tiene y de las funciones y cometidos a los cuales está sujeto. De lo contrario, queda como que nosotros somos neoliberales. Por suerte, desde hace muchos años combatí esa filosofía y la seguiré combatiendo por mucho tiempo más. Por suerte, esa filosofía está muriendo en el mundo.

SEÑOR PRESIDENTE.- Voy a hacer una pequeña aclaración porque creo que, en términos generales, estamos de acuerdo. En la sesión pasada de esta Comisión, lo que nos obligó a tomar esa medida de no participar fue algo que ya se dijo y fue ratificado por el señor Ministro. No teníamos clara conciencia de que el Poder Ejecutivo efectivamente estuviera de acuerdo con esto. Así como lo dije en Sala, reitero que el procedimiento es totalmente lícito, pero nos dejaba dudas sobre todo al no haber escuchado la opinión del interesado directo, que es la Administración Nacional de Puertos.

Es cierto que todos tuvimos un poco de responsabilidad en el retraso del tratamiento de este tema, que entró a la Comisión en julio. Otros temas como, por ejemplo, el INALOG que el señor Ministro conoce bien, que nos pidió premura y lo aprobamos lo más rápido que pudimos hicieron que pasaran las semanas sin que este asunto quedara efectivamente como prioritario. En definitiva, esto fue lo que sucedió y, como dijo el señor Diputado de Toro, cuando hubo una urgencia nos agarró desprevenidos. De todas maneras, hicimos hincapié en tratarlo porque nos interesaba conocer la opinión de la Administración Nacional de Puertos para dar más sentido a la modificación de este artículo 269 que, si bien explicado por el señor Ministro queda muy claro, en su redacción a veces no queda tan claro.

SEÑOR DÍAZ.- Para nosotros este procedimiento es uno más para desarrollar las actividades del Puerto y cumplir con las metas previstas.

Cuando trabajamos nuestro presupuesto que tiene otra fecha de presentación y finalización, y otro procedimiento, nos encontramos con que el dinero que tenemos para llevar adelante las obras es escaso. Entonces, priorizamos algunas obras. Unas se harían con recursos propios y otras mediante concesión. Algunas buenas ideas las planteamos, pero necesariamente las dejamos sujetas a conseguir financiación porque nuestro presupuesto no puede plantearse con déficit. Esta herramienta está en ese caso, porque nos permitiría ejecutar la obra realmente.

Entre las herramientas se mencionó la iniciativa privada, la concesión y el permiso. Esta es para nosotros básicamente una iniciativa privada de camino rápido, porque las otras iniciativas privadas según la experiencia que tenemos en ese sentido son de obras muy importantes, que terminan en un proceso licitatorio, como lo establece la normativa.

Cuando leímos el artículo relativo a la Dirección Nacional de Hidrografía que la trabajamos con el ingeniero Camaño, que es quien está al frente de esa obra pensamos que esta podía ser una herramienta de utilidad para aquellas cosas que el operador portuario ve como necesarias para desarrollar una parte del negocio pero que no puede hacer por la falta de infraestructura. De esa forma, lo que se necesita se obtiene en poco tiempo, mientras que el mecanismo de la licitación es lento por más que nos pese, todos tenemos parte de culpa, y mucho más si se trata de una concesión.

Nosotros imaginamos este mecanismo para obras de poca envergadura en comparación con las obras importantes que se hacen en los puertos. Con este procedimiento no estaríamos construyendo un muelle nuevo, como el proyectado Muelle C, pero sí algo que un operador privado portuario necesite a fin de hacer mejor la tarea. De todas formas debemos ver si estos emprendimientos están dentro de lo previsto a los efectos de priorizarlos y obtener financiación. También puede suceder que determinada obra no la hayamos considerado, se analice y resulte un buen negocio.

Otro elemento que se tiene en cuenta es si hay un único beneficiario. En caso de que exista más de uno, obviamente se da prioridad a quien está haciendo la inversión. Normalmente hay más de un operador. No existe un monopolio en estas actividades. Quiere decir que lo que se está planteando posiblemente le sirva a más de uno. La ventaja es la rapidez para desarrollar la obra. En el proyecto también está contemplado el hecho de que exista otro interesado en hacer la misma obra. En ese caso, tendrá el mismo beneficio. Sin embargo, si la realización de la obra le sirve a dos empresas privadas, de pronto no importa tanto quién la paga porque lo que se necesita es que la obra esté realizada. Si nosotros decidiéramos hacerla, seguramente demoraríamos más que ellos. Nos imaginamos que, una vez que dispongamos de ese instrumento, se va a utilizar.

En cuanto a la pregunta del señor Diputado Trobo sobre quiénes podrían ser los usuarios, cabe señalar que puede ser cualquiera de los operadores portuarios que, viendo un desarrollo posible de su negocio, haga uso de este instrumento. No está dicho que solo pueda ofrecerlo un operador portuario, pero es donde nosotros nos imaginamos que va a estar la demanda. Ejemplos al respecto puede haber muchos. En el pasado hubo operadores que solicitaron que se colocara una balanza y estaban dispuestos a pagarla. Me refiero en particular a De Ambrosi, de la compañía Nobleza Naviera. No pudimos hacerlo de esa forma y tuvimos que llamar a licitación, por lo que se tardó dos años. Recién se colocó la balanza en el acceso norte. Si hubiéramos tenido una herramienta de este tipo no sé si la obra hubiera sido más barata, porque el Estado a veces se toma su tiempo y no siempre pagamos el mismo precio que el privado, pero seguramente se habría hecho más rápido a través del propio operador.

Otros casos de obras de este tipo son las pequeñas pavimentaciones. Tenemos pisos que pueden estar en buenas condiciones para una actividad pero no para otras y el operador puede proponer mejorarlas. Lo mismo podemos decir de instalaciones eléctricas para enchufar contenedores Reefer. Hay distinto tipo de obras de no mucha envergadura para un puerto que esta herramienta nos podría estar facilitar.

SEÑOR PRESIDENTE.- Supongamos que en el ejemplo que usted nos está dando de obras que por su envergadura no pueden ser muy grandes, en función de que hay una contraprestación que es pagada por tarifas hay dos interesados. ¿Cómo se define cuál de ellos es el que va a realizar la obra y, por tanto, el que tendrá la prioridad sobre la utilización de ese beneficio?

SEÑOR DÍAZ.- Si hay dos interesados, lo que está dispuesto es que necesariamente se ponga de manifiesto y termine en una licitación, por lo que tal vez la ejecución se vea enlentecida. Sin embargo, en muchos casos el instrumento va a ser útil porque no van a existir dos interesados o porque los interesados se van a consorciar de alguna manera, ya que les viene bien a todos. Entonces alguien lo presenta y luego se pondrán de acuerdo. Me parece que eso es lo que puede suceder.

SEÑOR PRESIDENTE.- Básicamente, cualquiera de estas pequeñas obras que se quieran hacer deben estar relacionadas directamente con el contexto en el que se está trabajando. Entonces, están o pueden estar dentro de un plan director, teniendo en cuenta lo que ANP tiene previsto. No puede ser una obra que salga totalmente del esquema o de la línea que tiene la ANP. No tengo ningún ejemplo claro. Simplemente estoy tratando de identificar lo que usted ha explicado, porque no es lo mismo poner una balanza que colocar una baranda para que quienes bajen de un barco no se caigan al agua.

SEÑOR DÍAZ.- Para mí está claro que las obras deben estar dentro del objeto de la ANP.

Cabe resaltar que el operador portuario está habilitado en ciertas categorías, por lo que es lógico que proponga algo relacionado a su actividad y no a otra. Si lo que pide está dentro de los planes previstos, por supuesto que será más fácil de resolver, y si no es así, habrá que estudiar el motivo. Posiblemente será porque no lo vimos. La respuesta dependerá de si lo que se pide es de utilidad o no.

También quisiera aclarar que los permisos que es otra de las figuras tienen una duración máxima de tres años. Por el contrario, las concesiones implican inversión y la duración puede ser de hasta treinta años. Nosotros estamos pensando en obras que se repaguen mucho más rápido, en un período de tiempo más corto. No sé si es tan importante la magnitud, pero sí el período del repago por medio del descuento en las tarifas. Hay que tener en cuenta que hay tarifas que recaudan mucho en la ANP. Con esto no quiero decir que todos los trabajos vayan a ser menores, sino que van a tener relación con la actividad. Sin duda, para nosotros no es lo

mismo que algo se repague en dos años que en veinte. Si el proyecto va a tener un repago en veinte años, entonces será mejor hacer una concesión, porque no sería lógico usar esta herramienta.

Reitero que lo veo para una iniciativa privada de rápida ejecución. Ese sería el esquema.

SEÑOR MINISTRO DE TRANSPORTE Y OBRAS PÚBLICAS.- La iniciativa privada a diferencia de este caso, tiene un universo tan amplio como privados existen. En este caso hay una condición, y es que ese privado deber ser alguien que cobre tarifas y pueda descontar la obra de ese monto. Entonces, el universo se reduce a quienes operan con el Puerto y pagan tarifas.

Con respecto a si las obras deben estar o no en el plan director, hay que tener en cuenta algunos aspectos. Por ejemplo, si hay un desarrollo extraordinario de los contenedores frigoríficos podría pensar solo en contenedores en una primera hipótesis se podrían necesitar rápidamente instalaciones eléctricas de determinado tipo para satisfacer las necesidades. Esa obra podría no estar en el plan director, porque en un principio al tener una cantidad menor de contenedores refrigerados no se pensó que se necesitaría contar con conexiones eléctricas para una mayor cantidad. Ahí tenemos un ejemplo, además de los que ya se mencionaron, como el de la balanza o la caminería. Estamos hablando de obras que pueden no implicar un gran costo pero que no se previeron, o lo fueron para determinados pesos o tipo de carga, y que ahora pueden ser necesarias porque los operadores cambiaron debido a que cambió el mundo de los negocios. Entonces, ¿cómo hacemos frente a esa situación cuando determinada obra no estaba presupuestada o planificada? Esto nos asegura una de las cuestiones vitales para nosotros en el Puerto, que es demorar menos que los competidores en la carga y descarga.

En realidad, lo que estamos permitiendo con este tipo de instrumento teniendo en cuenta el dinamismo que genera la propia actividad es que los actores tengan la posibilidad de plantear soluciones de corto plazo, rápidas y, obviamente, reembolsables en poco tiempo. Eso nos permitirá atender esa necesidad de mercado por decirlo de alguna manera y, a su vez, llevar a cabo una operativa portuaria adecuada sin distraer los recursos que tenemos planificado utilizar en otras obras de grandes dimensiones.

Este es el criterio con el que está planteada la iniciativa. Por supuesto, si hay que corregir la redacción lo harán los legisladores. Simplemente, se trata de un instrumento más, que no es obligatorio, y que se utilizará si es conveniente. Además, si dos empresas compiten para hacer la misma obra, lo que va a ocurrir que es lo que ocurre siempre es que se pondrán de acuerdo para usufructuar el beneficio y pagar la obra a medias. Eso es lo que pasa en la vida real, pero la norma tiene que considerar todo.

SEÑOR PRESIDENTE.- Quisiera preguntar al señor Presidente de la ANP si en este momento aunque no sea formal hay alguna iniciativa planteada. También me gustaría saber cuáles serían los puertos que ustedes están viendo con más posibilidades, si son específicamente de carga o si también son para partida y llegada de pasajeros.

SEÑOR DÍAZ.- No hemos mantenido ninguna conversación con empresas privadas, aunque sí con la Dirección Nacional de Hidrografía. Hemos estado hablando de llevar a cabo un proyecto conjunto de carga, que pueda salir del puerto de La Paloma y terminar en el puerto de Fray Bentos.

Mi idea es que una vez que se tenga la herramienta se difunda y que luego aparezca el interés privado por hacer estas obras. Creo que los puertos del interior son los primeros que se van a beneficiar. Dependiendo de las circunstancias, pensamos que se puede convencer a un privado para incorporar una grúa al puerto de Fray Bentos. Nosotros no previmos en el plan colocar grúas en ese puerto, aunque sí en Nueva Palmira y en Paysandú, y estamos analizando cuándo hacerlo. De todos modos, hasta que no se cuente con la carga no se puede poner dinero en esta superestructura.

Por otro lado, puede ser que el negocio crezca más rápido de lo que pensamos y no tengamos solución. Ese crecimiento puede estar ligado a un futuro dragado del río o a otras condiciones. No olvidemos que estamos pensando que un barco va a subir con carga hacia Fray Bentos y después va a bajar vacío.

Otros lugares pueden ser los puertos de Juan Lacaze y Colonia. Sin duda, estos puertos están llamados a participar en la iniciativa. En Juan Lacaze se está tratando de vincular la zona industrial cercana con el

puerto, y puede que exista la posibilidad de realizar una sociedad. Estamos hablando de un complejo ubicado a unos quinientos metros del puerto y puede ser que surja una sinergia. Esto lo hablamos con la Corporación Nacional para el Desarrollo. Con privados no hemos hablado, pero nos imaginamos que se pueden realizar una cantidad de obras. También pensamos en el puerto de Salto, en la llegada de pasajeros y en la posibilidad de realizar una obra para su seguridad, por ejemplo de iluminación, a fin de que se puedan llevar a cabo viajes en la noche.

No estamos pensando tanto en Montevideo porque las obras grandes ya están planificadas, aunque puede haber sorpresas. De todos modos, pienso que ese tipo de obras se pueden llevar a cabo en el interior.

SEÑOR TROBO.- Veo que estamos perforando el régimen de las empresas públicas a tal punto que, a esta altura, sería bueno pasarlas al régimen de derecho privado. Serían empresas públicas de derecho privado. Entonces, no vamos a tener tantos problemas ni tanta necesidad de ir metiendo año a año en las leyes excepciones a un gran drama que se denuncia permanentemente. Me refiero a que para gastar hay dificultades muy serias, porque se demora, porque hay mucha burocracia, porque hay impugnaciones. Vayamos al fondo del asunto y quitémonos de encima todos los títulos que se han puesto en torno a lo que debería ser la gestión pública y sobre todo la gestión del Estado. Nosotros somos partidarios de que las empresas públicas actúen en régimen de derecho privado, pero no hay coraje, no hay decisión. Entonces se va de a poquito, por cuentagotas. El Ministro se ríe pero yo lo estoy diciendo en serio. Esto es una gota más.

El Presidente del Puerto ha dicho que esta es una iniciativa privada de camino rápido. Como tenemos el mecanismo de la licitación, que es demasiado complejo, entonces recurrimos a la iniciativa privada. Como tenemos la iniciativa privada, pero demora como dos años según decía el Ministro, ahora tenemos la iniciativa privada de camino rápido. Obviamente va a ser para obras pequeñas, pero de repente terminamos haciendo que en un puerto haya obras suficientes para integrarlas con otras obras en otro puerto y realmente haya un desarrollo portuario importante. Creo que tendríamos que llegar a la conclusión de que habría que sincerarse y hacer las cosas como se deben hacer, para no tener que ir encontrando cada día un subterfugio como estos.

La Administración Nacional de Puertos tiene un régimen jurídico y un presupuesto. Hay obras que no las tiene presupuestadas, porque no se le ocurrieron por lo pronto puede entenderse como una falta de previsión en lo que es la política de empresa, porque el Puerto tiene que saber qué es lo que se viene, precisamente porque debe tener capacidad para competir, sobre todo en un ambiente tan competitivo como el de los servicios portuarios en la región y no las previó. Entonces viene un privado y dice: "Mire, yo, para usar ese muelle, necesito una rampa determinada". Y el puerto dice: "Mire, yo no lo tengo en el presupuesto, o sea que no lo puedo hacer. Hágalo usted y se lo descuento de la tarifa". Muy bien, esta es la solución que nos ofrece este proyecto de ley, pero el puerto mañana va a tener una renta menor porque tiene calculados ciertos ingresos por tarifa que no va a recibir por la vía del descuento de esta renta. O sea que, en definitiva, las inversiones quedan en el mismo lugar, pero el puerto disminuye su ingreso por concepto de renta, porque de algún modo la persona que usa eso no va a hacer algunos pagos y no van a ingresar ese dinero al puerto. Lo que quiero decir con esto es que estamos encontrando un mecanismo que es demasiado alambicado, demasiado barroco como para solucionar un problema que tendríamos que solucionar con otra decisión política, diciendo: "Bueno, muy bien, vayamos a un régimen en el que la Administración Nacional de Puertos tenga la capacidad y la posibilidad de actuar competitivamente en una actividad competitiva". Cuando se es monopólico no hay que hacer estas cosas, pero cuando no se es monopólico sí. Hay que empezar a levantar los controles, los mecanismos de previsión para tratar de actuar como sea.

Nosotros, por supuesto, estimamos que esta redacción necesita algún ajuste para lograr la amplitud y las garantías que deben existir, porque todo el régimen jurídico o de realización del gasto por el sector público se creó con un propósito: que haya controles previos. Aquí no los hay. Es algo que no está presupuestado, que alguien lo presenta como iniciativa, que se hace rápidamente y se descuenta de la renta que va a recibir la Administración. Lo que pretendemos en términos generales es ir hacia un régimen que en general beneficie, y beneficie especialmente a la actividad portuaria y a los operadores privados que son, en definitiva, los que nutren la economía del sector portuario en Uruguay.

Yo me quedo esperando la información que el Ministro ofrece respecto a lo que se ha hecho con esta ley de 2008. Le tomo la palabra al señor Presidente del Puerto en cuanto a que hoy en día no hay nadie que haya

planteado este tema, y también estaremos siguiendo las informaciones que vayan surgiendo en cuanto a las posibilidades que puede tener el Puerto para ofrecer a partir del dictado de esta norma. Podemos ir viendo cómo se va aplicando.

SEÑOR MINISTRO DE TRANSPORTE Y OBRAS PÚBLICAS.- Quiero decir muy claramente que no estamos cerrados a ninguna solución. Creo que no todas son iguales, ni siquiera para las que puedan ser monopólicas o las que están en competencia. Esa es una situación que nos trasciende, porque no se trata solamente de tener la convicción de los caminos que se puedan tomar en tal sentido sino también de contar con la posibilidad de que societalmente se acepten esos caminos, porque hay que asegurar que cuando uno propone algo tenga el mayor grado de aceptación sabiendo que puede haber resistencias. Hablo de este camino que se planteó recién, pero puede haber otros combinados. Ese ya es un debate de más largo aliento y nosotros tenemos ciertas urgencias apuntadas a determinado lugar.

No todo se puede prever aunque sepamos por dónde va el campo de los negocios, porque estamos hablando de obras de cierto volumen. Con respecto a nuestra experiencia en La Paloma, nosotros sí previmos que hay determinadas plantaciones de árboles que por algún lado van a tener que salir, que además pertenecen a clientes de una planta de celulosa que está exactamente en el otro extremo del país. Y fue justamente porque planificamos eso que nos planteamos la alternativa del transporte fluvial de esa madera, lo que nos permitirá quitar presión a las rutas y mejorar la seguridad en el tránsito, ya que los transportes pesados agregan inseguridad. Hicimos una proyección. Ahora también sabemos que eso puede ocurrir, pero uno no tiene todos los recursos para plantear todas las hipótesis. Tenemos un desarrollo que debe ser compatible con el turismo. Por eso está planteado que funcione en los meses que no hay temporada, y que en la temporada no se haga transporte de cargas, lo que no quiere decir no tener actividad de puerto. Hay que acopiar para que las barcazas puedan funcionar. Tenemos hipótesis de que eso va a traer como resultado que en esa zona del país los granos empiecen a adquirir un volumen importante, porque hoy la opción del flete para la producción de granos hace que sea más importante otro tipo de producciones que están más conectadas con Brasil que estas. Incluso se podría usar el puerto de La Paloma no estoy hablando del de aguas profundas para complementar buques de mayor porte que permitan combinar la producción que se trae de Nueva Palmira, de Montevideo, etcétera. Eso lo tenemos previsto. Ahora, lo que a veces no se puede prever es el uso de algunas tecnologías para hacer ciertos transportes porque no tenemos desarrollado todo un sistema de información mundial para ver cómo van los avances que aparecen, y hay que dar respuestas rápidamente. Como nos antepusimos a eso y vimos una planificación estratégica en el caso de La Paloma, se hicieron estas cosas y se pidió al Parlamento esta autorización que empezó a funcionar. No es una gran maravilla pero nos permite hacer algunos muelles. Es cierto que se hace a costa de perder cierta recaudación, pero también a costa de nuevos usuarios que se incorporan, porque la recaudación se iguala con la inversión, con el usuario que usufructúa, que hizo la inversión y descuenta la tarifa, pero los demás usuarios pagan esa tarifa. Entonces, en realidad, la ecuación no siempre da cero en el sentido de "incorporo nueva inversión, renuncio a recursos", sino que poner a disposición de los operadores un nuevo instrumento permite que los otros sean parte de una rentabilidad que no teníamos prevista o a la que no teníamos posibilidades de acceder.

Luego el señor Subsecretario va a fundamentar lo relativo a AFE.

SEÑOR DÍAZ.- Me parece que hubo una confusión o una mala interpretación sobre la conclusión de que se van a perder ingresos.

En algún momento como señaló el señor Ministro se pueden ganar negocios, y se puede llegar a dar el caso de que se cambien ingresos que no existían, por tarifas. No siempre va a ser en desmedro de ingresos existentes. Si la operación se podía hacer con los bienes existentes, no tenía mucho sentido que pidieran incorporar algo nuevo. Pero como no tenemos ningún caso para analizar, estamos idealizando todo.

SEÑOR TROBO.- La Administración que usted conduce tiene que trabajar bajo un presupuesto; hay un presupuesto establecido. Se supone que si se va a agregar elementos o clientes va a aumentar la actividad, pero es notorio que tiene un presupuesto establecido previamente.

Entonces, el razonamiento que hacemos es con respecto a la propia gestión. Creo que sería mejor que la empresa funcione en un régimen diferente, y no en el que tiene actualmente, al que hay que encontrarle una serie de agujeros como éstos, para que funcione adecuadamente. Estamos en una idealidad, con un régimen

antiguo, caduco, que no sirve para competir, al que le vamos inventando sustitutos para que la Administración pueda competir en las actuales condiciones. Eso es lo que estoy señalando. Entonces, reitero lo que dije: tiene que presupuestar y cuando lo hace establece las obras que se van a realizar. Esta obra no la tiene presupuestada, pero tiene presupuestados los ingresos y no está en condiciones de hacerla, salvo por esta vía. No tiene otras vías para hacerlo que no sea ésta. Además, las anteriores, las que preexisten, es decir, la iniciativa privada o la licitación, tienen demoras, inconvenientes o simplemente no le permiten realizarla. Inclusive, la licitación tiene que tenerla presupuestada también.

SEÑOR MINISTRO DE TRANSPORTE Y OBRAS PÚBLICAS.- Yo no renuncio a discutir ninguna idea. La analizaremos.

Es cierto que en un marco determinado las empresas pueden moverse sin estar pidiendo este tipo de instrumentos para poder hacer las cosas. Esta es una discusión que la quiero ubicar en otro terreno, porque implica otras consecuencias que tienen que ver con cómo es el Uruguay. Pero nosotros nos movemos en esta realidad, y venimos a pedir al Parlamento el respaldo de este instrumento. Si después eso deriva en una discusión sobre cómo las empresas públicas funcionan en régimen de competencia, en qué tipo de régimen y qué consecuencia pueden tener, no tengo ningún problema en darla, pero no me resuelve el problema que tengo actualmente. Respaldemos este instrumento porque mientras llega la otra discusión va a pasar un tiempo, porque se sabe que es una transformación muy grande. Si todo el Uruguay concluyera en que ese es el camino, implicaría cuestiones que no son neutrales. Con esto no estoy diciendo que las apoyo ni que las niego. Quiero discutirlas y analizarlas bien. Podemos comparar la experiencia que tenemos ya realizada. Es cierto que la ANP no tiene un "know how" de ese tipo, pero la Dirección Nacional de Hidrografía sí y lo vamos a proporcionar para ver los resultados que nos dio, es decir, qué es lo que nos permitió hacer y qué no. Eso me parece que está bien. Con esto no quiero invalidar la discusión de fondo que plantea el Diputado Trobo, ni la de otros Diputados que pueden plantear otros regímenes de funcionamiento de las empresas públicas.

En el Parlamento, en el período pasado hemos discutido algunos elementos para algún Ente del Estado a fin de que pudiera competir en mejores condiciones. El Parlamento lo discutió y esta discusión se dio nuevamente. Pero nosotros precisamos este instrumento ahora. La otra discusión puede llevar un tiempo; no es solo cuestión de tener la valentía porque la sociedad también tiene que aceptar ciertas cosas y ciertas garantías. En algunos países se recorrieron otros caminos distintos no está planteado acá, que no han dado los mejores resultados. Por eso algunas cosas hay que pensarlas con mucha tranquilidad. El instrumento lo precisamos en las condiciones actuales.

SEÑOR POZZI.- Yo creo que el desafío que plantea el señor Diputado Trobo es interesante e importante, y si tenemos que asumirlo lo hacemos.

El mundo cambia mucho. Hace dos o tres años asistimos a cómo el paradigma de la inversión privada terminó comprando empresas de autos y bancos. También la calesita inmensa que se armó de la actividad privada terminó sumiendo al mundo en un retraso que metió a millones de personas en la pobreza. En estas horas estamos asistiendo a otros paradigmas que están apuntando hacia otro lado. Si en el día de mañana el Diputado Trobo o el Partido al cual representa quiere plantear un proyecto de ley con respecto a esto, lo discutiremos sin ningún tipo de inconveniente, pero ayudemos hoy a encaminar una solución que resuelva en los próximos días un problema que es muy pequeñito en el mundo pero muy importante para un organismo del Estado, en lo que tiene que ver con la vida económica nacional, que está en franca competencia desde todos lados con nuestros queridos hermanos de Ciudad del Plata y otros. A eso nos tenemos que abocar.

El desafío político está planteado. Cuando se presente el proyecto de ley por parte del Partido Nacional vamos a dar la discusión y veremos si llegamos o no a un acuerdo.

SEÑOR PRESIDENTE.- Quiero dejar constancia de que la Comisión no ha desenfocado el tema. Los comentarios surgen pero tenemos claro que estamos enfocados en este tema.

SEÑOR DÍAZ.- Voy a aclarar algo.

Tuvimos una mala experiencia con la iniciativa privada. Después de un largo proceso Muelles de Penco SA. presentó una iniciativa, que se aprobó. Era una iniciativa para construir un muelle en el puerto de Montevideo para movimiento de carga forestal, que utilizaba espacios portuarios existentes en su iniciativa y creaba uno nuevo. Una vez dicha iniciativa es aprobada toda el área queda en reserva para esa licitación porque condicionamos todo el desarrollo a que esa obra iba a salir. Había un actor privado que se presentó y el Estado lo aceptó. Se hizo el pliego que tenía un beneficio comparativo de ofertas. Finalmente, la empresa no se presentó a la licitación. Por eso cuando yo me imagino una iniciativa privada de camino rápido es porque realmente pensamos en obras de menor envergadura que puedan verse hechas realidad.

No quiero desenfocar el tema planteado, pero la iniciativa privada no nos solucionó desarrollos que estaban previstos por otro marco legal.

SEÑOR GENTA.- Como ustedes saben, es una decisión del Poder Ejecutivo impulsar el modo ferroviario, reformarlo, fundamentalmente para atender la creciente demanda de carga forestal y agrícola que está teniendo el país, con el objetivo de generar con las externalidades positivas que el ferrocarril tiene, beneficios sociales importantes en cuanto al desgaste de carreteras, a la eficiencia energética, a la disminución de los accidentes y al tema del medio ambiente.

En ese sentido, en un esquema muy parecido al que plantea la Administración Nacional de Puertos, AFE está trabajando muy fuertemente en un cambio de su gestión comercial siendo agresiva en el buen sentido de la palabra en cuanto a la búsqueda de clientes para captar cargas. Muchos de los negocios que tiene planteados requieren de la adecuación de infraestructuras existentes o de la adquisición de equipamiento, fundamentalmente para manipuleo en lo que tiene que ver con la logística de carga y descarga de trenes y de transferencia a otros modos de transporte, que AFE tiene dificultades para preverlas y ponerlas en su presupuesto porque se dan dentro del marco de la dinámica que tienen los negocios.

El Ministerio de Transporte y Obras Públicas, debido a que es de interés de AFE, le va a enviar un articulado a la Comisión, no con respecto al desarrollo de infraestructura importante, sino a la adecuación de estaciones o terminales para manipuleo y acopio de cargas, equipamiento para manipuleo de cargas y material rodante. Pienso que sería bueno que el privado lo adquiriera y lo diera para uso de AFE esto ya se hace con ANCAP, a cambio de rebaja o exoneración, por un tiempo, del pago de fletes; también entraría dentro de esto el rubro correspondiente a señalización.

SEÑOR PRESIDENTE.- Nosotros recibimos los miembros de la Comisión lo deben recordar al sindicato de AFE por otros problemas, pero, de alguna manera, este asunto fue planteado.

Me gustaría saber si el tema de AFE tiene la misma premura que el de la Administración Nacional de Puertos. Voy a proponer a los miembros de la Comisión reformular el articulado de manera que resulte más comprensible. Cuando uno lo lee, sin estar interiorizado, entre la primera parte y la segunda hay algunos puntos que no quedan claros, sobre todo para quienes no lo conocen. Si no entendí mal, el señor Subsecretario manifestó que AFE va a enviar un articulado independiente de este proyecto.

SEÑOR MINISTRO DE TRANSPORTE Y OBRAS PÚBLICAS.- Nosotros lo vamos a enviar.

SEÑOR PRESIDENTE.- Por lo tanto, nosotros vamos a manejar lo más rápidamente posible el proyecto de la Administración Nacional de Puertos y, cuando ingrese el de AFE, lo adjuntamos porque no va a ser diferente.

SEÑOR MINISTRO DE TRANSPORTE Y OBRAS PÚBLICAS.- La idea es enviar el texto esta semana para que lo puedan analizar en conjunto dado que es una temática que está ligada al instrumento.

De cualquier manera, si los tiempos parlamentarios no cambiaron, estaríamos hablando de la primera semana de octubre y hoy estamos a 14 de setiembre.

SEÑOR PRESIDENTE.- En los tiempos parlamentarios estamos muy bien, no así en los tiempos ejecutivos.

SEÑOR MINISTRO DE TRANSPORTE Y OBRAS PÚBLICAS.- Tampoco es un problema para nosotros. Pero, si se pudieran agregar dos artículos, sería mucho más comprensible para el Cuerpo y facilitaría los debates que se van a dar.

SEÑOR DE TORO.- Por una cuestión de organización, de procedimiento, de discusión, de problemas de bancada, de funcionamiento, etcétera, yo preferiría avanzar con el articulado de la ANP y luego, incluir el de AFE, con un proceso de discusión diferente porque, de lo contrario, nos vamos a trancar con las dos cosas.

SEÑOR PRESIDENTE.- Como esta es una iniciativa presentada por los legisladores del Frente Amplio, creo que las correcciones las van a manejar entre ellos y la Comisión en la medida en que participe. Me parece que para eso no precisamos que esté presente el señor Ministro, salvo que la Administración Nacional de Puertos quiera aclarar o agregar alguna cosa.

SEÑOR GENTA.- Creo que ahora fue comprendido el planteo.

SEÑOR PRESIDENTE.- Si es así, esperamos que el Poder Ejecutivo envíe el articulado sobre AFE y, mientras tanto, manejamos en Comisión el proyecto de la Administración Nacional de Puertos.

Agradecemos la presencia del señor Ministro, que siempre es muy diligente con nosotros, del señor Subsecretario y de las autoridades de la Administración Nacional de Puertos, quienes han sido muy claras en sus explicaciones, lo que nos ha permitido despejar algunas dudas así como facilitar y agilitar el tratamiento del proyecto que tanto se necesita.

(Se retira de Sala el señor Ministro de Transporte y Obras Públicas y el Directorio de la Administración Nacional de Puertos)

(Se suspende la toma de la versión taquigráfica)